

O desenvolvimento local integrado entre as cidades de Macapá e Santana (Estado do Amapá, Brasil)

José Alberto Tostes¹, Ana Cláudia Machado Souza² e José Francisco Carvalho Ferreira³

1 Doutor em História e Teoria da Arquitetura. Pós-Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional, Brasil. E-mail: tostes.j@hotmail.com

2 Mestre em Desenvolvimento Regional. Especialista em Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Brasil. E-mail: anaclaudia_machado@hotmail.com

3 Pós-Doutorando Programa de Pós Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Colaborador do CICS-NOVA da FCSH da Universidade Nova de Lisboa, Brasil. E-mail: zfcofer@gmail.com

RESUMO: O presente artigo discute as relações estabelecidas entre as cidades de Macapá e Santana no estado do Amapá. Macapá e Santana juntas atuam como região indutora do desenvolvimento do Estado e influenciam as dinâmicas econômicas de um conjunto de ilhas do Pará e do interior do Amapá. Compõem as duas principais portas de entrada das atividades econômicas do Estado, o Aeroporto, localizado em Macapá, e o Porto, localizado em Santana. Também recebem influência e são estruturas indutoras e se conectam com a terceira porta de acesso ao Estado, à região de Fronteira do Oiapoque. As duas cidades articulam-se entre si por via rodoviária (Rodovia JK e Duca Serra) e por via fluvial. Sendo Macapá considerada a porta aérea do Amapá, articula-se em uma relação multiescalar (regional, nacional e global).

Palavras-Chave: Desenvolvimento local; Planejamento urbano; Macapá; Santana

Integrated local development between the cities of Macapá and Santana (State of Amapá, Brazil)

ABSTRACT: This article discusses the present relations established between the cities of Macapá and Santana in the state of Amapá. Macapá and Santana together act as inducer region of development of the State and influences economic dynamics of a set of islands of Pará and from inside of Amapá. They are the two main entrance doors of the economic activities of the State, the Airport, located in Macapá, and the Port, located in Santana. They also receive influence and are inducing structures and connect with the third door access of the state, the border region of Oiapoque. The Two Cities are articulated among themselves by two roads (JK and Duca Serra) and by boat. Macapá being considered the aerial door of Amapá, articulates itself in a multi scale relationship (regional, national and global).

Keywords: Local development; urban planning; Macapá; Santana

1 INTRODUÇÃO

O estado do Amapá experimentou um processo de urbanização tardia que se intensificou nas três últimas décadas (depois dos anos 80) e como principal reflexo apresenta um alto grau de deficiência de equipamentos e estruturas urbanas necessárias a uma melhor qualidade de vida de sua população. Parte dos problemas apresentados no espaço urbano amapaense tem como origem a baixa capacidade de plane-

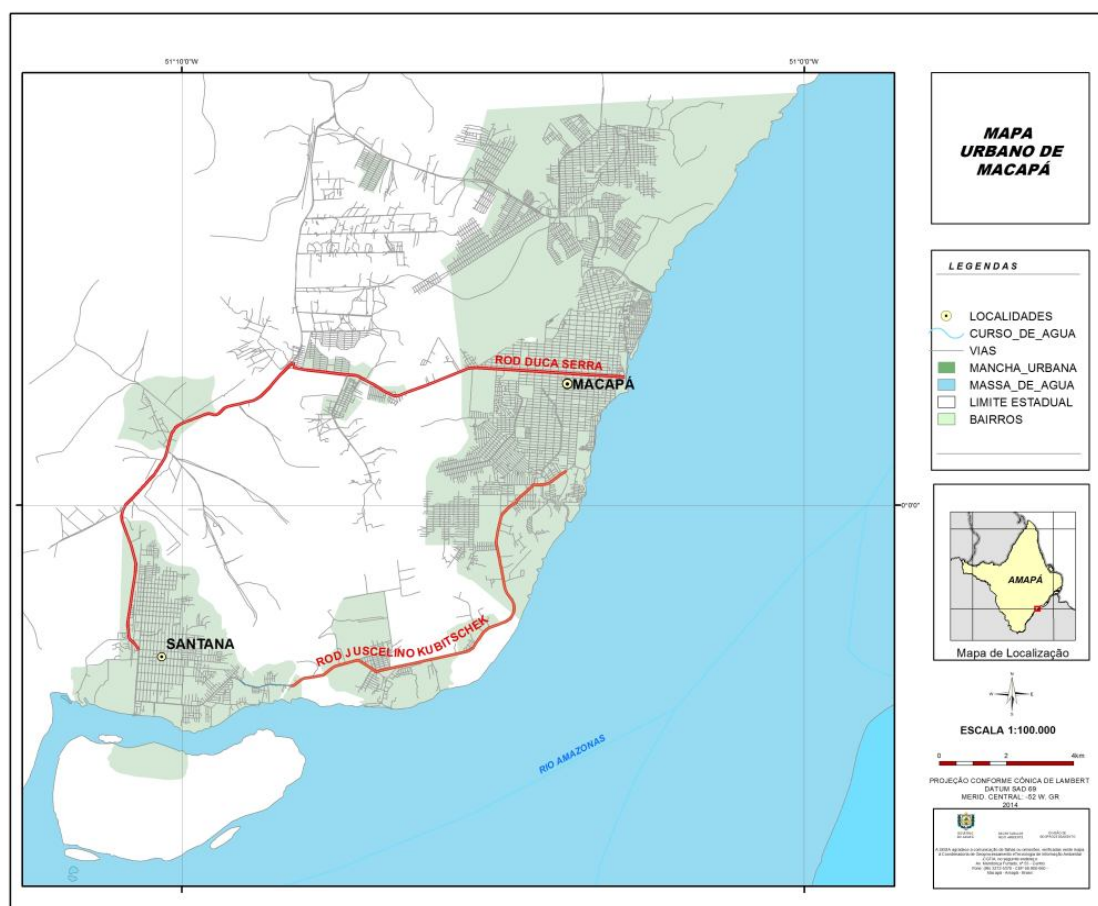
jamento empreendida por gestores públicos, além da ausência de integração de políticas regionais propostas para os municípios que estejam em consonância com a realidade pré-existente.

A Constituição de 1988 garantiu aos municípios a adequação do ordenamento territorial mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei nº 10.257 de 10/07/2001 abriu a perspectiva para o Poder Executivo Municipal atuar de forma indutora no desenvolvimento urbano aplicando novos instrumentos de política urbana, tendo como principal instrumento o Plano Diretor. No Amapá, o exercício do planejamento urbano remota a 1959, com a proposta apresentada pelo Plano GRUMBILF (TOSTES, 2006). Como exemplo dos diferentes planos apresentados podem ser identificado três planos propostos para Macapá, dois para Santana, um para Laranjal do Jarí e dois para Oiapoque, sendo que o segundo deste último não está concluído (TOSTES, 2006).

Ainda que o exercício do planejamento tenha ocorrido no território amapaense, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da popular na sua concepção, é refletida nas propostas idealizadas. Corroborando com estes fatores, a alta densidade demográfica concentrada em duas cidades, Macapá e Santana, amplia os problemas urbanos existentes no Amapá. As duas cidades, atualmente, têm em seus territórios cerca de 80% da população do Amapá residentes em áreas urbanas e a ausência de planejamento integrado entre estas cidades é refletida especialmente nas duas principais rodovias de integração, a Rodovia Juscelino Kubitschek (JK) e Duca Serra, que vêm, ao longo dos anos, experimentando um processo de conurbação.

Assim, no sentido de compreender os reflexos do planejamento, ou sua ausência, para a construção do espaço urbano no Estado do Amapá, foi escolhido como área de estudo as cidades de Macapá e Santana (mapa 1), sendo o recorte temporal o período compreendido entre os anos de 1980 a 2013, levando em consideração que as principais alterações ocorridas no espaço urbano amapaense se consolidaram com as mudanças estruturais ocorridas na década de 1980, com impactos profundos no modo de vida da população, como, por exemplo, o desmembramento do Santana e a transformação do Amapá em Estado. A limitação do período ao ano de 2013 deve-se à necessidade de inserir informações referentes às alterações ocorridas nos últimos anos, como a implantação do Amapá Garden na Rodovia JK e a previsão de revisão do Plano Diretor de Macapá.

Mapa 01 – Área urbana de Macapá e Santana



Fonte: Base Cartográfica SEMA; Cartografia: Emily Watanabe. Arcgis 10.

A relevância do estudo leva em consideração a centralidade ocupada por Macapá e Santana no contexto regional, ainda que pese a pouca importância do Estado no cenário econômico nacional, uma vez que o Amapá contribui apenas com 0,247 (2009) da arrecadação brasileira, ocupando a 25ª posição no Produto Interno Bruto (PIB) Nacional. A análise do PIB dos estados brasileiros revela que o Amapá teve uma evolução considerada significativa, crescendo 98% nos últimos quinze anos (1994-2009), quase o dobro da economia nacional, possuindo ainda um PIB *per capita* relativamente alto, ocupando a 15ª posição no cenário nacional (2009).

Esta contribuição, no entanto, está concentrada quase na totalidade nas cidades de Macapá e Santana, respectivamente, as maiores cidades em termo de população do Estado, concentração esta que qualifica o Estado como um dos mais urbanizados do país (5º lugar do *ranking* da taxa de urbanização nacional), perdendo apenas para o Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo e Goiânia. Acrescenta-se o fato de que Macapá e Santana influenciam e articulam, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, o espaço amapaense (SANTOS, E., 2012).

Refletir sobre a fragilidade das relações no espaço urbano no Amapá, especialmente nas cidades de Macapá e Santana, perpassa pela necessidade de analisar o papel do planejamento urbano nos graves problemas sociais existentes nas duas cidades e sua influência na região. Neste sentido, a presente pesquisa, se propõe a contribuir com uma análise atualizada sobre as alterações ocorridas nas áreas estudadas no período de 1980 a 2013, refletindo ainda sobre as concepções de planejamento proposto para a Região Metropolitana de Macapá (RMM), as principais contribuições e fragilidades existentes para o ajuste espacial nas áreas urbanas das duas cidades e sua influência no desenvolvimento regional.

2 CARACTERÍSTICAS DAS CIDADES DE MACAPÁ E SANTANA

As cidades de Macapá e Santana, área de estudo da pesquisa, ocupam espaços contínuos e são, respectivamente, a Capital e a 2ª maior cidade do Amapá, Estado situado no extremo leste do Brasil, na área setentrional da Amazônia Brasileira, tendo como fronteira, a Sul, o Estado do Pará, a Norte, o Suriname e a Guiana Francesa, Território Ultramarino do Governo Francês, e, a leste, o Oceano Atlântico. Considerado um dos mais preservados estados do Brasil, apresenta mais de 70% do seu território protegido por Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI), o que limita a ocupação e uso do seu território. O Amapá localizado na foz do Rio Amazonas possui mais de 30 bacias hidrográficas, que o destaca por sua considerável hidrografia e ambientes aquáticos (rios, igarapés, ressacas e lagos).

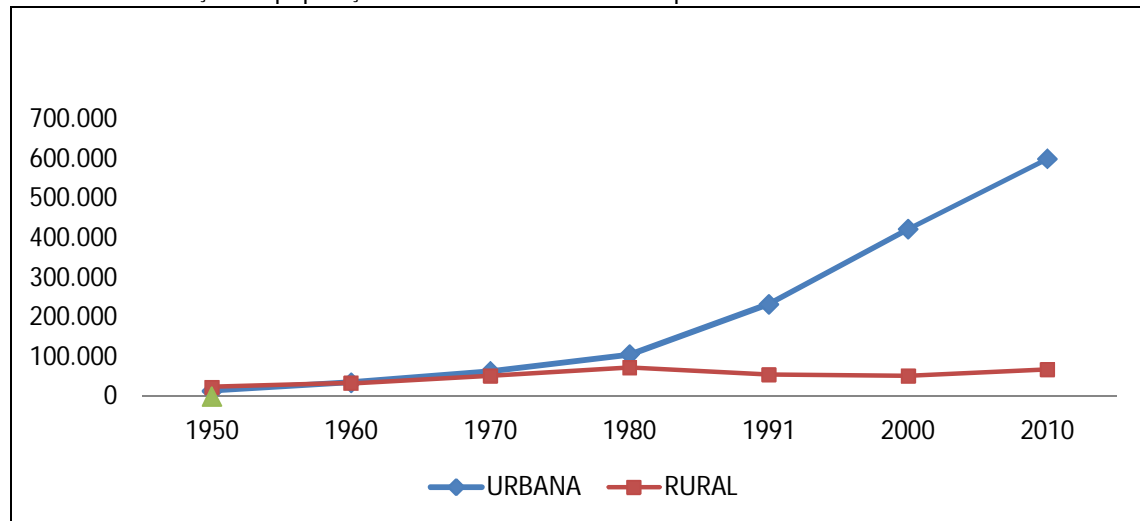
Outra peculiaridade que torna o estado do Amapá singular é a origem da sua formação político-administrativa, criado, como Território Federal¹, por meio do Decreto-Lei 5.812 de 13.09.1943, sob a justificativa da necessidade de ocupação dos vazios demográficos das áreas fronteiriças (PORTO, 2002). Desmembrado do Estado do Pará com uma área de 142.827,897 km², apresentava, no final da década de sua criação, uma população de 37.477 habitantes, sendo que, destes, 20.594 (55%) encontravam-se na cidade de Macapá (IBGE, 1990).

Considerado um dos estados com a mais baixa densidade demográfica do país, 4,69%, concentra uma das mais elevadas taxas de urbanização, ocupando o 5º lugar atrás apenas do Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo e Goiânia. A elevada urbanização do Amapá é um fenômeno recente, uma vez que, até o final da década de 1950, a maior parte da população estava dividida entre o espaço rural e o urbano, equilíbrio mantido estável até o final da década de 1970, conforme percebido no gráfico 01, com uma pequena elevação da população urbana. Somente na década de

¹ Segundo Porto (2002) os Territórios Federais foram mecanismos adotados pelo Governo do Brasil para estimular a ocupação de áreas de reduzida densidade demográfica, administrar sua potencialidade natural e garantir o domínio da região fronteira nacional e percorreram três etapas: a centralização, a descentralização e a estadualização.

1980 a população urbana passou a ser maioria absoluta no Estado, com uma taxa de 80,9% da população vivendo nas cidades (IBGE, 2010).

Gráfico 01- Evolução da população urbana no estado do Amapá – 1950 a 2010.



Fonte: IBGE (1990; 2000; 2010)

De acordo com o censo de 2010, aproximadamente 90% da população residente no Estado está concentrada em áreas urbanas (IBGE, 2010). A grande concentração da população em áreas urbanas amplia os problemas sociais, com poucas oportunidades de trabalho e renda, insuficiência de habitações adequadas, deficiência e/ou insuficiência de transporte público, saneamento deficiente, insuficiência e deficiências em serviços educacionais e de saúde. O fato de ser considerado um dos Estados mais urbanizados longe de representar um indicador positivo para o Amapá demonstra uma forte desigualdade territorial e social.

Os acelerados processos de urbanização, ocorridos no Amapá nas duas últimas décadas (1990-2010), sempre foram definidos por diferentes análises, como reflexos de processos migratórios decorrentes de propostas de desenvolvimento percebidas para Amazônia, como principal meio de domesticar e ocupar o espaço ocioso e inexplorado (BECKER, 2004). No final do Século XX, a população amapaense urbana mais que triplicou em duas décadas. A população que até 1990 era de 233.515 habitantes passou para 601.036 em 2010 (crescimento de 157,38%), provocando profundas alterações na organização espacial do Estado.

O fenômeno da urbanização brasileira, no final do milênio, ocorreu de forma acentuada nos diferentes estados da federação, e no Amapá o processo pode ser considerado impactante. No período de 1995-2000 a Taxa Líquida de Migração (TLM) da cidade de Macapá foi de 8,28%, o que corresponde à segunda maior taxa entre as capitais estaduais da Amazônia Legal (SANTOS, E., 2012). Esta situação não se atenuou na virada do milênio, pois o aumento da população no Estado, segundo dados do Censo

2010, comparado com 2000, foi de 40,18%, concentrado em grande parte nas duas principais cidades, Macapá e Santana (IBGE, 2010).

Macapá e Santana, juntas ocupam apenas 5,5% do território do Estado, entretanto possuem uma das mais altas densidades populacionais do norte do Brasil. Dos 669.526 habitantes do Amapá (IBGE, 2010), 381.214 residem na área urbana de Macapá, correspondendo a 95,73% da população de todo o município. Já Santana, o segundo município mais populoso do Estado, apresenta uma população de 101.262 habitantes, sendo que 95.895 deles residem na área urbana, representando 94,70%. Parte da população das duas cidades, em sua maioria imigrantes que se deslocaram para o Estado nos últimos 30 anos, vive em áreas desestruturadas, sendo que, segundo dados do IBGE (2010), 20% da população vive em aglomerados subnormais², que no Amapá estão concentrados em áreas úmidas, denominadas ressacas.

3 CONTEXTO REGIONAL DA ÁREA DE ESTUDO

Macapá e Santana juntas atuam como região indutora do desenvolvimento do Estado e influenciam as dinâmicas econômicas de um conjunto de ilhas do Pará e do interior do Amapá. Compõem as duas principais portas de entrada das atividades econômicas do Estado, o Aeroporto, localizado em Macapá, e o Porto, localizado em Santana. Também recebem influência e são estruturas indutoras e se conectam com a terceira porta de acesso ao Estado, a região de Fronteira do Oiapoque. As duas cidades articulam-se entre si por via rodoviária (Rodovia JK e Duca Serra) e por via fluvial. Sendo Macapá considerada a porta aérea do Amapá, articulando-se em uma relação multiescalar (regional, nacional e global).

Apesar da conectividade das duas cidades ter no Rio Amazonas uma de suas vertentes, as duas orlas fluviais não se articulam. Santana, considerada a porta fluvial do Amapá, estabelecendo relações locais e globais por meio de sua estrutura portuária. A relação da cidade de Macapá, no que diz respeito à estrutura fluvial, é baixa, estabelecendo relações locais e regionais.

No que se refere à conectividade por meio das duas rodovias, ambas exercem forte integração e são importantes espaços de articulação entre as duas cidades e vêm, ao longo dos últimos anos, se consolidando como espaços contínuos com diferentes usos. O dimensionamento das duas vias de articulação, em especial a Duca Serra, esteve sempre vinculado a projetos econômicos instalados na área, como o Projeto I-COMI, a Bruynzeel Madeira S.A. (BRUMASA), Amapá Florestal e Celulose SA (ANCEL), PORTO DE SANTANA, DISTRITO INDUSTRIAL e a ALCMS.

² Segundo o IBGE aglomerado subnormal “é um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2012);

A Rodovia JK caracteriza-se principalmente por seu uso residencial e institucional, muito diferente das características existentes no final da década de 1980, quando seu uso era basicamente de lazer. Atualmente, apesar do uso ainda ser secundário, vem intensificando seu uso comercial com a implantação do Shopping Amapá Garden. Já na Rodovia Duca Serra, nas duas últimas décadas, ocorreu a intensificação do seu uso residencial, institucional e comercial.

Apesar do desmembramento ocorrido em 1987, Santana e Macapá ainda mantêm relações de complementaridade de funções e exercem forte influência uma sobre a outra, conforme pode ser percebido no quadro 01. Atualmente, as duas cidades vêm experimentando um acelerado processo de conurbação, intensificado pelos novos usos das duas rodovias de conectividade, onde são identificados, com maior frequência, empreendimentos imobiliários, públicos e privados (SANTOS, R. 2016). Por outro lado, o pressuposto de que por terem orlas contínuas e se conectarem por duas rodovias possibilitaria a integração e a articulação das duas cidades não se configura, na realidade.

Quadro 01 – Principais características das cidades de Macapá e Santana

MACAPÁ	SANTANA
- Cidade comercial e de serviços	- Cidade comercial, de serviços e industrial
- Cidade média	- Cidade média
- Comércio varejista e atacadista	- Predomínio do comércio varejista
- Lugar de permanência e distribuição de produtos	- Rota de passagem para entrada e saída de produtos
- Cidade portuária (circuito inferior)	- Cidade de portuária (circuito superior e inferior)
- Orla da cidade destinada a turismo e lazer	- Orla da cidade com características portuárias

Fonte: PORTO; BELTRÃO, 2009.

Tostes afirma que “Macapá e Santana influenciam e articulam, por sua centralidade, a organização social e econômica, em uma abrangência multiescalar, o espaço amapaense.” (TOSTES, 2013b, p.02). Para o autor (IDEM),

Discutir o espaço urbano no Amapá, especialmente das cidades de Macapá e Santana, resulta pensar na configuração de funções complementares e espaços de ampla articulação regional, passando pela necessidade sobre como aplicar um planejamento urbano, agregador e sistêmico, ou a sua ausência, acentuando graves problemas sociais existentes nas duas cidades e na região.

Os Planos Diretores propostos para os dois municípios não contemplam ações articuladas de planejamento. Tostes (2013b) considera que, apesar de haver um sentimento de integração por parte da população das duas cidades, as ações públicas urbanas idealizadas para Macapá e Santana, ainda são incipientes, resultando assim em

índices desfavoráveis ao desenvolvimento local e regional. Neste sentido, o supramencionado autor salienta que

O conteúdo destes planos refere-se exclusivamente a cada município sem fazer menção a necessidade integradora, associado a este pensamento está a maneira como o planejamento urbano era conduzido motivado exclusivamente por ações pontuais e fragmentadas (TOSTES, 2013b, p.01).

O planejamento concebido nos planos propostos para o Amapá teve no eixo Macapá-Santana seu maior vetor e considerava a integração entre os dois espaços reflexos de uma perspectiva econômica. O desafio posto estabelece a necessidade da integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano. É neste contexto que Tostes (2013b, p. 02) evidencia que

A perspectiva de planejamento urbano sistematizado no Amapá teve como origem indireta a construção da Hidrelétrica de Coaracy Nunes. A CEA (Companhia de Eletricidade do Amapá) contratou a empresa GRUMBILF do Brasil para elaborar o Plano Grumbilf, posteriormente a este plano, destaca-se outros planos propostos para Macapá, dois para Santana. No entanto, a baixa capacidade técnica presente nos municípios, aliada a um baixo grau de participação da população na sua concepção, refletiu-se na deficiência da aplicação dos planejamentos propostos aos municípios amapaenses por décadas.

A institucionalização da RMM (mapa 02), pela Lei Complementar nº 21, de 26 de fevereiro de 2003, acenava com uma possibilidade de integração do planejamento urbano para as duas cidades, ação não concretizada. As concepções de planejamento propostos para a região metropolitana de Macapá, que integra também Santana, ainda são incipientes, pois cada município trabalha de forma isolada, elevando os índices de pobreza urbana.

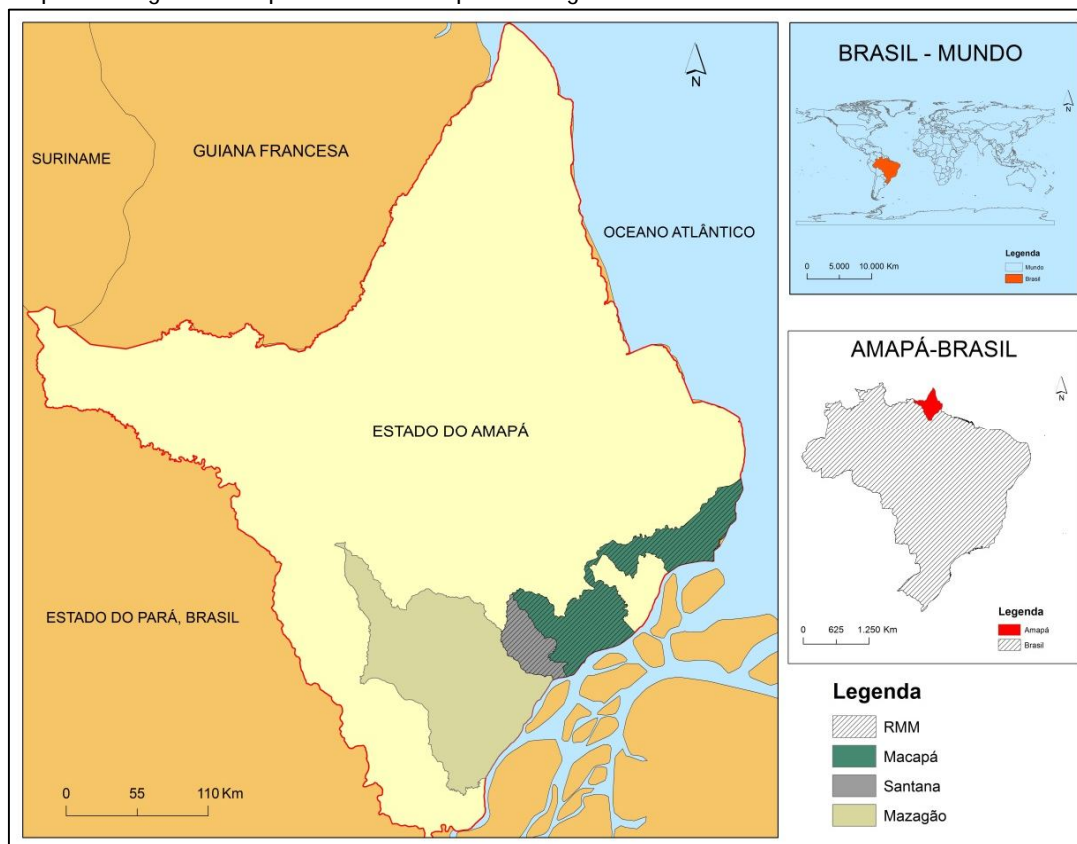
A concepção de metrópole tem como referência um espaço de consumidores e trabalhadores, infraestrutura e serviços especializados, refletindo a economia de aglomeração. Entretanto, os potenciais de riqueza que as metrópoles possuem em relação às funções econômicas, políticas e culturais e sua capacidade de polarizar o território não se realizam efetivamente em regiões em desenvolvimento tal como em regiões desenvolvidas (IPEA, 2013).

No modelo atual de planejamento, impregnado de um ideário participativo-democrático, as esferas das discussões se limitam ao municipal e seu poder de ação local, essencialmente sobre questões urbanísticas, tributárias e jurídicas, sem o necessário enlace com as questões científicas do urbano, da urbanização contemporânea.

nea, ou do desenvolvimento cultural, tecnológico, econômico, ambiental, local ou regional.

Os diferentes planos idealizados para Amapá, já faziam referência à necessidade de articular ações para Macapá e Santana, no entanto, é perceptiva a ausência de integração do planejamento das duas cidades. A integração territorial que ocorre não foi precedida de uma integração de planejamento urbano em uma escala regional.

Mapa 02– Região Metropolitana de Macapá e Mazagão



Fonte: Ministério do Ambiente (Shapefile). Arcgis 10.1

Para Tostes (2013c), as transformações atuais percebidas na paisagem das cidades de Macapá e Santana ocorreram como consequência da incapacidade do poder público produzir ações concretas em relação a perspectivas de desenvolvimento, induzidas pelos projetos econômicos inseridos no Estado do Amapá. Em sua opinião, a fragmentação dos espaços urbanos de Macapá e Santana é refletida principalmente na fragmentação institucional, administrativa e política, estabelecida no âmbito do Amapá.

4 O PLANEJAMENTO URBANO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

O Brasil só experimentou o planejamento urbano no final do Séc. XIX. Definido como planejamento urbano modernista, vinha carregado com uma forte carga positi-

vista, onde o planejamento era consequência de uma percepção cartesiana da realidade (FERRARI JR, 2004). Causa e efeitos eram analisados à luz de um pensamento simplificado impregnado de paradigmas definidos pelos movimentos modernistas, tendo como critérios a racionalidade científica, que acentuava a visão mecânica e inorgânica da cidade. Sem qualquer forma de participação da sociedade civil nas discussões e propostas, carregava certezas, reforçando a limitação do espaço à simples distribuição ordenada dos indivíduos e dos serviços (RHEINGANTZ, 2001; FERRARI JR, 2004).

A hegemonia que caracterizava o pensamento dos detentores do poder permitiu que propostas de planejamento pensadas para as cidades pudessem se efetivar, assegurando o cumprimento do que foi planejado nos primeiros planos urbanísticos (VILLAÇA, 1999). No entanto, ao longo do Século XX, as diversas fases do planejamento no Brasil propuseram a utilização do espaço de uma forma planificada, reproduzindo concepções de espaços externos à realidade brasileira, o que Maricato (2000) definiu como “ideia fora do lugar”, e, em consequência, não possibilitou a efetivação das propostas concebidas nos planos urbanos.

Ao desconsiderarem o espaço vivido, os planos propostos e as legislações urbanas concebidas geraram a impossibilidade do cumprimento do aparato legal imposto à cidade. Maricato (2001) entende que a concepção proposta do planejamento moderno desconsiderava a cidade ilegal e a população ocupante destes espaços, por sua vez, era desconsiderada nos processos.

Para Maricato (2000), uma nova fase do planejamento urbano surgiu no final dos anos de 1980 para dar conta de encontrar soluções aos graves problemas urbanos existentes em decorrência de ausência de políticas urbanas e habitacionais, que culminaram, no início da década, com a intensificação de invasões. Neste período várias cidades brasileiras apresentaram a ocorrência de ocupações coletivas e organizadas de terra, mais raras nas décadas anteriores. Para esta autora, a ilegalidade da ocupação nas áreas urbanas não foi fruto de ação de lideranças subversivas que queriam afrontar a lei e sim resultado de um processo de urbanização que segregou e excluiu.

A cidade, até então pensada e planejada para a reprodução econômica, chamada por Maricato (2001) de “cidade do mercado imobiliário”, não propunha uma leitura ideológica do espaço, refletindo sobre os principais problemas do desenvolvimento urbano, como a relação entre mobilidade, habitação e trabalho.

Tostes (2007, p. 11) concorda com a autora e compreende que

Esse cenário de tensões e diversidades, materializado no espaço urbano, foi proposto para as cidades através de planos urbanísticos, impostos muitas das vezes exclusivamente pela esfera governamental, tendo uma concepção de modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições.

Para Maricato (2001), o planejamento como resposta à crise urbana no Brasil passa por uma elaboração de propostas que se contrapõem ao urbanismo oficial e bus-

cam alimentar o debate democrático. Ferrari Jr. (2004) afirma ainda que, apesar do planejamento urbano ter como objetivo a organização sistemática para melhoria das cidades, reconhece, no entanto, que a cidade percebida é planejada na primeira metade do Séc. XX, como uma

[...] cidade ordenada, controlada, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais (FERRARI JR, 2004, p. 2).

Nos anos 1970 e 1980, a crítica ao planejamento urbano modernista, ganhou força. Autores de cunho marxista como Manuel Castells e David Harvey, passaram a questionar o papel centralizador do Estado, que propunha para as cidades, uma organização voltada à produção capitalista, desconsiderando as funções sociais do espaço urbano, contribuindo para a formação do pensamento de pesquisadores brasileiros (MARICATO, 2001; FERRARI JR, 2004; TOSTES, 2012b). As principais críticas estavam relacionadas ao fato do planejamento ser pautado em instrumentos urbanísticos de uso e ocupação do solo, servindo de guia à organização dos espaços construídos, não enfrentando problemas e questões urbanas e sociais. Neste sentido, Ferrari Jr (2004, p. 17) evidencia que

[...] as distorções e excessos na análise do que viria a ser planejamento, remetendo-o a uma categoria de atividade maléfica e autoritária com resultados desanimadores, foram comuns no meio acadêmico brasileiro e em setores ao qual foi proposto.

A visão do planejamento urbano modernista, estabelecida pelo estado centralizador, é substituída nos anos 1990, pela visão de um planejamento com base mercadológica, sendo o Estado burocrático substituído por um estado com visão empreendedora, “transferindo a execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva” (FERRARI JR, 2004, p. 19).

Ainda que se considerem os avanços obtidos com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, em 2001 (BRASIL, 2002), principalmente em reconhecer a função social da cidade e preconizar a construção de instrumentos de participação popular na discussão sobre o espaço urbano, o planejamento urbano participativo ficou em segundo plano. Porém, está longe de reproduzir o planejamento de cunho tecnocrata, preconizado no planejamento urbano modernista (FERRARI JR, 2004). Para o autor um dos fatores que melhor qualifica esta diferenciação está na descentralização do planejamento para a esfera local. No entanto,

O fator agravante neste cenário é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranquila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais (FERRARI JR., 2004, p. 21).

Neste mesmo sentido, Tostes (2007, p. 8) entende que o modelo descentralizado de planejamento urbano, trazido pelo Estatuto das Cidades, é ainda mais emblemático nas pequenas e médias cidades da Amazônia

[...] é um modelo que não funciona em sua plenitude, em razão de que os estados e municípios amazônicos esperam receber da União os incentivos e recursos para dirigir seus investimentos e estes chegam muito restrito para as prefeituras.

Maricato (2001), por sua vez, defende que uma forma de amenizar os crescentes problemas urbanos seria a regionalização do planejamento sem, no entanto, deixar de lado as especificidades locais, assegurando as conquistas da Constituição de 1988, como a autonomia, a participação e o controle social.

Neste contexto, se entende a importância de considerar o desenvolvimento local, cuja ênfase incide nos principais traços das estratégias endógenas de desenvolvimento, dirigidas por atores locais, como fator de competitividade territorial e controle social. Nesta compreensão, a dinâmica do sistema local e sua transformação dependeriam tanto das especificidades locais quanto das estruturas de governança (TAPIA, 2005), denominada por Dowbor (2008) de poder local, que, no caso de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, poderiam criar equilíbrio mais democrático frente ao poder centralizador das elites.

Dowbor (2008) considera que a centralização do poder político e econômico leva a uma ruptura entre as nossas necessidades e as propostas de desenvolvimento local. Neste sentido, compreende que quando as decisões são tomadas muito longe do cidadão pouco corresponde às suas necessidades, entretanto, quando a sociedade decide seu destino, tem a possibilidade de construir sua transformação e se democratizar (DOWBOR, 2008).

Para o supracitado autor, o poder local está no centro dos conjuntos de transformações que envolvem as chamadas novas tecnologias urbanas. O poder local, com os seus instrumentos básicos que são a participação comunitária e o planejamento descentralizado, constitui um mecanismo de ordenamento político e econômico, e é considerado por Dowbor (2008) um grande recurso subutilizado no país. No espaço local é ímpar a pluralidade de poderes que se enfrentam ou se associam e, de acordo com Fischer (1992), é destas relações que se constitui o poder local. Para Fischer (1992, p. 106)

A noção de 'local' contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicos em outro. Se o 'local' refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. E, assim, invariavelmente a análise do 'local' remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e a formação de identidades e práticas políticas específicas.

Para compreender o local e as relações de poder nele existentes, não basta identificá-lo ao poder político. É preciso conceituar esse poder como o poder exercido econômico, social, cultural e simbolicamente. Para Fischer (1992), o poder local constitui-se nas relações que delimitam o poder entre os diferentes grupos sociais, o que pode ocorrer externamente a essa esfera. Várias teorias procuram estabelecer três linhas explicativas das dinâmicas de poder local: a teoria das elites, o pluralismo e o marxismo (SILVA, 2008).

Para Silva (2008), amparado na análise de Marques (2003) sobre a Teoria das Elites,

a estrutura de poder local se comporia a partir da influência de determinados grupos. No topo da pirâmide estariam, principalmente, os empresários de sucesso e as lideranças políticas de destaque (as econômicas, as governamentais, as religiosas e as culturais). A inserção na estrutura de poder aconteceria pela riqueza, pelo prestígio social e pela utilização da máquina política. A coesão se daria pelos interesses comuns, pelas obrigações mútuas ou pelos hábitos partilhados por essa elite. Nesta teoria, a sociedade seria frequentemente composta por uma minoria detentora de poder ("classe superior") em contraposição a uma maioria dele privada (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008, p.72).

Nesta perspectiva, o poder seria reproduzido por diversas redes de relacionamento e na composição do pertencimento ou de organizações, como a sociedade, a família e instituições de lazer (MARQUES, 2003, *apud* SILVA, 2008). Entretanto, para o mesmo autor, a Teoria das Elites apresenta dois problemas principais de análise: a dificuldade em incorporar as mudanças e as contingências ao processo político (alternância de poder) e a de considerar a importância de atores localizados no próprio Estado.

Silva (2008) argumenta que a Teoria do Pluralismo surgiu se contrapondo à Teoria das Elites. Para os pluralistas, a sociedade seria composta por uma pluralidade de grupos, com instrumentos e interesses específicos. Nesta compreensão, nenhum grupo ficaria no poder de forma estável, sendo que quem governa, em um primeiro plano, seriam os partidos políticos e as organizações de interesse. Silva (2008), citan-

do Marques (2003), argumenta que esta abordagem é falha, pois se fundamenta na crença de que o Estado, composto por funcionários, pelos capitais contratados e pelos detentores de cargos eletivos, é considerado uma página em branco, pronta para ser preenchida.

A terceira linha da análise das dinâmicas de poder critica a Teoria das Elites e do Pluralismo, se fundamenta a partir de uma compreensão da sociedade. Nela, a sociedade é composta por um conjunto de relações entre dominados e dominantes, e não como elite e massa, sem conflitos entre si. Nesta teoria, o capital seria o grande detentor de poder, possuindo interesses próprios e recursos de poder, não só financeiro, mas também simbólico.

Felizes (2000), amparado pelos estudos de Russ (1994) sobre a teoria do poder estabelece três grandes figuras do poder: o Estado, o poder das classes, grupos sociais ou elites, e o poder de influência, representado pelas micro estratégias do cotidiano, da igreja ou de comunicação. Entende o autor, que a pluralidade de poder apresentada, poderia também ser caracterizada no contexto local, assim, as representações de poder expressas nas figuras de poder apresentadas encontrariam consonância com as centrada na ideia de um poder local eficiente e democrático e controlado por diferentes grupos.

No ideário de um poder local, o Estado tem sua representatividade expressa pelo poder público municipal, Davidovich (1993) entende que todo o debate em torno do poder local foi amparado no ideário de descentralização da gestão pública e na participação da população, considerados como instrumentos fundamentais para o processo de democratização, condições essenciais para a realização da cidadania. Acredita a autora que a descentralização e a participação assegurariam maior autonomia nas decisões dos estados e municípios, e que neste contexto se tem condições de sustentar a ideia de identificação do poder local com o município. Para a Davidovich (1993), no entanto, essa concepção de poder local vinculada ao município tem limitações em decorrência da capacidade de assegurarem arrecadação eficiente e capacidade de gestão para absorver um conjunto de inovações e a responsabilidade outorgada.

5 O DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANALISE DE MACAPÁ E SANTANA

Ainda que os atuais Planos Diretores de Macapá e Santana congreguem elementos que contemplem a multiplicidade de aspectos referentes ao espaço urbano da cidade, incorporando análises que extrapolam a reprodução do espaço sobre uma visão somente econômica, favorecendo em larga escala a função social da cidade, na prática, as propostas pouco ou nenhuma influência tiveram na melhoria do espaço. Passados mais de 10 anos da aprovação dos Planos Diretores³, o que se percebe é que as ideias propostas nos instrumentos legais não levaram em consideração as fragilida-

³ O Plano Diretor de Macapá (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá- PDDUAM) foi aprovado em 2004 e o de Santana em 2006.

des institucionais existentes na gestão pública municipal, e nem atentaram para a baixa capacidade de articulação da sociedade local e do capital social existente.

A fragilidade institucional existente, em parte, é consequência da concentração da distribuição de recursos existentes no país, onde em uma pirâmide invertida, é veiculada a um único ente (Governo Federal) a maior parcela de recursos e, em uma inversão ainda da pirâmide, aos estados da federação. Aos municípios brasileiros cabe a menor fatia da distribuição e a incumbência de arcar com as mazelas e necessidades da população. Sobre outra análise, a fragilidade institucional também pode ser gerada pelas deficiências de gestão existente em municípios que esgotam seus frágeis recursos, com um elevado contingente de profissionais não qualificados, com baixa capacidade para fazer frente aos problemas inerentes aos aglomerados urbanos.

Macapá e Santana não diferem dessa realidade. Parte do seu contingente de funcionários, em torno de 7.000, em Macapá, e, aproximadamente 3.500, em Santana, não está preparada para gerenciar os problemas e propor soluções mais condizentes com as limitações existentes. A fragilidade institucional se amplia, ainda mais, quando se agrega o caráter político ao sistema de gestão.

Em mais de dez anos, desde a aprovação dos Planos Diretores, três prefeitos ocuparam a gestão nos dois municípios e três governadores gerenciaram o Estado, a partir da capital. Os processos de decisão eleitoral no período ocorreram em 06 momentos, e influenciaram as decisões (ou ausência delas) na implementação do planejamento proposto e na consequente melhoria da qualidade de vida da população da cidade.

O contingente populacional das cidades de Macapá e Santana são os principais responsáveis pelas decisões nos processos políticos⁴, influenciando os resultados finais dos processos eleitorais, sendo alvo dos anseios das lideranças políticas locais, que veem nesta população sua grande massa de manobra, refletida, principalmente, nas demandas por favores, percebida nos períodos eleitorais.

Pesa sobre a população o fardo da convivência com processos politiqueiros ocorridos nos espaços urbanos, com a aceitação de trocas de benefícios por voto, como o aterramento de área alagadas, a doação de materiais de construção e outras oportunidades percebidas pela população, como uma forma de melhorar seu espaço de morar. A cidade ilegal, como destaca Maricato (2000), é um espaço que favorece a troca de favores entre uma elite dominante e uma população excluída dos seus direitos mínimos a um espaço adequado para morar. Cabe questionar até que ponto podem ser atribuídas à população as consequências da desestruturação do espaço urbano?

A cidade desestruturada é consequência de anos de desigualdades sobre as decisões do uso do espaço urbano. Às populações menos favorecidas só restou aceitar os efeitos da ausência de políticas urbanas que contemplassem todos os moradores da cidade. As primeiras propostas de planejamento, pensadas para os espaços urbanos,

⁴ Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cerca de 80 % dos eleitores do Estado estão concentrados nestas duas cidades (TSE, 2013).

foram definidas pelos detentores do capital, que, com um discurso de melhorias, retiraram das áreas centrais um contingente populacional, que sem ter como arcar com a manutenção de moradias adequadas, tiveram como única possibilidade espaços desestruturados, sem nenhuma infraestrutura urbana.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos processos de planejamentos urbano das duas principais cidades do Amapá, Macapá e Santana, foi a tônica da proposta apresentadas neste artigo. Havia uma compreensão inicial de que a fragilidade institucional e o baixo capital social comprometiam a implantação de ações necessárias ao bom desenvolvimento urbano e local e à consequente melhoria da qualidade de vida. A percepção se embasou na ausência de articulação institucional entre as duas esferas locais de gestão e o fraco desempenho do poder público estadual na implementação da RMM.

A estadualização do Amapá e a implantação da ALCMS, considerados os principais fatores que contribuíram para o alto fluxo migratório ocorrido nas décadas de 1980 e 1990 do século XX, mostraram que as intervenções estatais não deram conta de minimizar os impactos gerados. Em parte, por conta das alterações institucionais em andamento nesse período, como a mudança de um governo nomeado e dependente do poder federal para um governo eleito e gestor de seus problemas, como também pelas novas institucionalidades criadas com o desmembramento de Santana de Macapá e a sua transformação em município.

A baixa articulação percebida nas duas cidades tem reflexos profundos nas dinâmicas econômicas e sociais existentes no Amapá, uma vez que, nos planos concebidos para o Amapá, o eixo Macapá-Santana sempre foi percebido como vetor de integração e desenvolvimento regional, influenciando, por sua articulação, a região. Esta integração deve ser estimulada com a conectividade de transportes multimodais, agregado a estruturas existentes como o Porto, em Santana, e o Aeroporto, em Macapá.

Da ausência de ações compartilhadas entre os dois municípios, e em especial entre as duas cidades, percebe-se a dificuldade da baixa participação social na percepção dos problemas e soluções para o espaço urbano, ocasionando uma demanda pontual e localizada nas reivindicações postas aos gestores. A fragilidade percebida no capital social existente é considerada, por um lado, reflexo do exercício da participação ser um movimento recente no país e, em especial, no Amapá, e, por outro, reflexo do intenso fluxo migratório, onde o sentimento de pertença ainda se encontra incipiente.

Em síntese, a ausência de planos regionais para a RMM, fragiliza a administração do uso e ocupação do solo e a gestão de serviços públicos. O desafio posto é o de estabelecer a integração não só do planejamento dos dois espaços em uma visão de

continuidade e conectividade, mas também de estabelecer ações que integrem o conjunto de fragmentos percebidos no espaço urbano e nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. São Paulo: Editoras Vozes, 2000;
- BECKER, Bertha k. **Amazônia: geopolítica na virada do milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal: 1988.
- _____. **Decreto-lei nº 7.639**, de 17 de dezembro de 1987, Publicado no D.O.U. de 18.12.1987.
- DAVIDOVICH, F. Poder local e município. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n.27, 1993, p. 5-14.
- DOWBOR, L. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Editora Brasiliense, Edição Revisada em 2008.
- FELIZES, J. Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração. In: **Atas do IV Congresso Português de Sociologia**. APS Publicações, Universidade de Coimbra, Portugal. 2000.
- FERRARI JÚNIOR, José Carlos. Limites e potencialidades do planejamento urbano. Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro: 2004.
- FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.4, 1992, p. 105-113.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas Históricas do Brasil**. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais, 1550 a 1988. Séries Estatísticas Retrospectivas, vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- _____. **Resultado do Censo 2010**. Disponível em < http://www.ibge.gov.br/censo2010/resultados/_do_censo_2010.php>. Acessado em 17.03.2013.
- _____. **Tendências Demográficas: Uma análise dos resultados das amostras do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004
- _____. **Censo Demográfico 2000: resultados do universo**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em: 12.12.2013.
- _____. **Anuário Estatístico Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IPEA. **Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e do Canadá**. Cadernos para discussão nº 1855, 2013
- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001;

- _____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Eds.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, p. 121-192, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ. **Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental de Macapá**. Macapá. 2004.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA. **Plano diretor participativo de Santana**. Santana. 2006.
- PORTO, J L R; BELTRÃO, L J S. A Forma e a Função Urbana de Cidades Médias na Amazônia: Os casos de Macapá e Santana (AP) In: TRINDADE JÚNIOR, S. C.; CARVALHO, G.; MOURA, A.; GOMES NETO, J. (Org.). **Pequenas e médias cidades na Amazônia**. Belém: FASE/UFPA/COMOVA, 2009;
- PORTO, J L R. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000**. Tese (Doutorado em Economia) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia Aplicados, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, 2002;
- RHEINGANTZ, P A. Uma pequena digressão sobre conforto ambiental e qualidade de vida nos centros urbanos. **Cidade & Ambiente**. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Vol.1 n.22 (jan/jun 2001), p. 35-58;
- SANTOS, Romário V. **(Re) estruturação e formação do aglomerado urbano de Macapá e Santana na Amazônia Setentrional Amapaense**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2016.
- SANTOS, Emmanuel R. C. Urbanização e rede urbana na Amazônia Setentrional Amapaense/AP. **Revista Formação Online**, n. 19, volume 2, p. 107 -131, jul./dez., 2012.
- SILVA, M. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 20 (2): 69-78, DEZ., 2008.
- TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 1, v. 19. 2005.
- TOSTES. J A. **Arquitetura do Oprimido Parte 14: o custo da segregação espacial urbana na cidade de Macapá**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2012/07/arquitetura-do-oprimido-parte-14-o.html>. Acessado em 17.03.2013a.
- _____. Por um sentimento de integração urbana entre Macapá e Santana. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/09/por-um-sentimento-de-integracao-urbana.html>. Acessado em 30.09.2013b.
- _____. **Pensar e planejar o espaço como limite possível**. Disponível em <http://josealbertostes.blogspot.com.br/2013/08/pensar-e-planejar-o-espaco-como-limite.html>. Acessado em 23.08.2013c.
- _____. Transformações urbanas das pequenas cidades amazônicas (AP) na Faixa de Fronteira Setentrional. Rio de Janeiro: Publit, 2012a.
- _____. **Além da linha do horizonte**. Sal da Terra Editora. João Pessoa. 2012b.

_____. **Políticas urbanas intervencionistas nas cidades amazônicas:** no Amapá e encruzilhada entre a necessidade e a obrigação. Amapá, 2007.

_____. **Planos diretores do estado do Amapá: uma contribuição para o desenvolvimento regional.** Série Arquitetura e Urbanismo na Amazônia. Macapá-AP, Tostes, 2006.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S R (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

Artigo recebido em 28 de abril de 2016.

Aprovado em 20 de maio de 2016.